

**LJN: BJ3776, Rechtbank 's-Gravenhage , zittingsplaats Rotterdam , Awb  
08/42722**

Datum uitspraak: 24-07-2009  
Datum publicatie: 24-07-2009  
Rechtsgebied: Vreemdelingen  
Soort procedure: Eerste aanleg - meervoudig  
Inhoudsindicatie: Richtlijn 2003/109/EG / langdurig ingezetenen / inbreukprocedure / hoge en onbillijke leges / ontnemen nuttig effect / fair play

Het met redenen omkleed advies van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 19 maart 2009 (Inbreuk nr. 2006/4995) vermeldt onder meer het volgende: “De Commissie is van mening dat de in Nederland geheven leges een belemmering vormen voor een doeltreffende toepassing van de richtlijn en voor de toegang tot de rechten die daaraan kunnen worden ontleend.” “De Commissie kan een bedrag van tussen 201 en 830 euro voor de verwerking van een aanvraag voor de status van langdurig ingezetene, in vergelijking met de 30 euro die door EU-burgers moet worden betaald voor een verblijfskaart, moeilijk als een “billijke” procedure beschouwen. De Commissie is van mening dat dergelijke hoge leges, ongeacht de vraag of zij een terechte vergoeding voor gemaakte kosten vormen, heel gemakkelijk een “middel om de uitoefening van het recht van verblijf voor de rechthebbenden te belemmeren” kunnen zijn, zoals bedoeld in overweging 10 van de richtlijn.” Met de Commissie is de rechtbank van oordeel dat de richtlijn wel ruimte biedt voor het heffen van leges voor de afdoening van een aanvraag om een EG-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen, maar dat het heffen van een legesbedrag van € 201,00 het nuttig effect aan de richtlijn ontnemt. Het heffen van een dergelijk legesbedrag moet derhalve in strijd met de richtlijn worden geacht. Beroep gegrond. Het had op de weg van verweerder als zorgvuldig handelend bestuursorgaan gelegen eerder en uit eigen beweging met de informatie over de inbreukprocedure en de daaraan voorafgegangene briefwisseling tussen de Commissie en de permanent vertegenwoordiger van het Koninkrijk der Nederlanden bij de Europese Unie te komen. Door dit na te laten heeft verweerder naar het oordeel van de rechtbank de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, onder meer tot uitdrukking komend in het beginsel van fair play, geschonden.

---

**Uitspraak****RECHTBANK 'S-GRAVENHAGE**

Sector Bestuursrecht  
Vreemdelingenkamer, meervoudig  
Nevenzittingsplaats Rotterdam

Reg.nr.: AWB 08/42722  
V-nummer: 170.012.5984

Inzake: [...], eiser,  
gemachtigde mr. D. Schaap, advocaat te Rotterdam,

tegen: de Staatssecretaris van Justitie, verweerder,  
gemachtigde mr. W.A. Kleingeld.

**I Procesverloop**

1 Eiser, geboren op [1952], bezit de Marokkaanse nationaliteit. Hij is sinds 23 september 1993 in het bezit van een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd. Op 26 juni 2006 heeft hij een aanvraag ingediend tot afgifte van een EG-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen als bedoeld in artikel 8 van de Richtlijn 2003/109/EG betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (hierna: de richtlijn). Bij besluit van 2 maart 2007 heeft verweerder de aanvraag niet in behandeling genomen. Het tegen dit besluit gemaakte bezwaar is op 29 mei 2007, verzonden op 31 mei 2007, ongegrond verklaard. Op 28 juni 2007 heeft eiser tegen dit besluit beroep ingesteld bij de rechtbank. Bij uitspraak van 20 februari 2008 (LJN: BC4884) heeft deze rechtbank en deze nevenzittingsplaats het ingestelde beroep gegrond verklaard, het bestreden

besluit vernietigd, het besluit van 2 maart 2007 herroepen, bepaald dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit en bepaald dat verweerder een nieuw besluit neemt op de aanvraag. Het door verweerder tegen deze uitspraak ingestelde hoger beroep is door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) bij uitspraak van 28 november 2008 (LJN: BG6196) gegrond verklaard en teruggewezen naar de rechtbank.

2 De openbare behandeling van het beroep heeft plaatsgevonden op 19 mei 2009. Eiser en verweerder hebben zich laten vertegenwoordigen door hun gemachtigde. Het onderzoek ter zitting is geschorst om verweerder in de gelegenheid te stellen nadere inlichtingen te verstrekken. Bij brief van 29 mei 2009 heeft verweerder nadere inlichtingen verstrekt waarop eiser bij brief van 8 juni 2009 heeft gereageerd. Beide partijen hebben toestemming gegeven een nadere zitting achterwege te laten. Op 10 juni 2009 heeft de rechtbank het onderzoek gesloten.

## II Overwegingen

1 Verweerder stelt zich op het standpunt dat het heffen van leges voor de afgifte van een EG-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen niet in strijd is met de richtlijn. Verweerder verwijst naar de parlementaire stukken van de implementatieregelgeving van deze richtlijn, met name EK 9-368 van 21 november 2006. De toenmalige minister Verdonk heeft in beantwoording van kamervragen aangegeven dat de bevoegdheid om leges te heffen bij de lidstaat berust en er geen grondslag voor legesheffing nodig is in de Europese wetgeving. Een wettelijke grondslag in de nationale wetgeving volstaat en die is er in artikel 3.34g van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (hierna: VV 2000). Voorts verwijst verweerder naar de preambule van de richtlijn, waar onder punt 10 staat dat er procedurevoorschriften moeten worden vastgesteld voor het onderzoeken van de aanvraag voor de status van langdurig ingezetene. Ook uit artikel 7, eerste lid, van de richtlijn volgt dat de vaststelling van de leges een bevoegdheid is van de lidstaten. Uit het met redenen omkleed advies van de Commissie van de Europese Gemeenschappen (hierna: de Commissie) van 19 maart 2009 blijkt dat de Commissie niet betwist dat voor afgifte van een verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen leges mogen worden geheven. Van de kant van eiser is eerst ter zitting – en derhalve te laat – gesteld dat een argument van de Commissie zou kunnen zijn dat de hoge leges een beperking van het nuttig effect van de richtlijn zou kunnen opleveren, zodat de door verweerder overgelegde stukken, voor zover betrekking hebbende op dit punt, buiten de omvang van het geschil vallen.

2 Eiser kan zich niet verenigen met het standpunt van verweerder en voert daartoe – samengevat – het volgende aan. Volgens eiser is de legesheffing in strijd met de richtlijn. Daarnaast blijkt uit de door verweerder overgelegde stukken dat de Commissie van mening is dat heffing van leges hoger dan de leges die worden geheven van EU-burgers en hun gezinsleden in strijd is met de richtlijn. In bezwaar is reeds aangevoerd dat de legesheffing in strijd is met de richtlijn. Dit omvat mede de stelling dat de leges te hoog zijn. Hetgeen is gesteld met betrekking tot de hoogte van de leges en hetgeen de stukken van de Commissie daarover zeggen, dient daarom niet buiten de omvang van het geding te blijven. Onduidelijk is wat verweerder wil betogen met de verwijzing naar punt 10 van de preambule van de richtlijn. Duidelijk is in ieder geval dat de heffing van leges de uitoefening van het recht van verblijf door rechthebbenden belemmert, terwijl dit volgens punt 10 dient te worden voorkomen. Aangaande artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) stelt eiser dat verweerder gelet op de termijnoverschrijding gehouden was om de aanvraag af te wijzen in plaats van deze niet in behandeling te nemen. Gelet op de door verweerder genoemde uitspraak en de uitspraak van de Afdeling van 21 oktober 2004 (JV 2004/477) had het primaire besluit een afwijzing moeten zijn en had verweerder dat besluit bij het besluit op bezwaar bij niet gebleken betaling moeten herroepen en in plaats daarvan een besluit tot het niet in behandeling nemen van de aanvraag moeten nemen. Dat zou dan ook gevolgen moeten hebben gehad voor de door eiser verzochte vergoeding van de kosten van rechtsbijstand in bezwaar. Het primaire besluit was immers op het moment dat het werd genomen onmiskenbaar onrechtmatig. Ten slotte heeft verweerder, met name in het licht van hetgeen is aangevoerd met betrekking tot het gemeenschapsrecht, ten onrechte afgezien van het horen van eiser.

3.1 De rechtbank overweegt het volgende.

3.2 Op 26 juni 2006 heeft eiser verzocht om de afgifte van een EG-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen als bedoeld in artikel 8 van de richtlijn. Het legesbedrag voor deze aanvraag heeft verweerder vastgesteld op € 201,00. In haar uitspraak van 28 november 2008 heeft de Afdeling geoordeeld dat toen eiser zijn aanvraag indiende, ingevolge artikel 3.34g van het VV 2000 voor de afdoening van een aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning als vorenbedoeld een bedrag van € 201,00 verschuldigd was. Anders dan deze rechtbank en deze nevenzittingsplaats had geoordeeld in haar uitspraak van 20 februari 2008 bood laatstgenoemd artikel volgens de Afdeling wel een wettelijke grondslag voor het heffen van leges.

3.3.1 Thans spitst het geschil zich toe op de vraag of de richtlijn ruimte biedt voor het heffen van leges voor de afdoening van een aanvraag tot verlening van een EG-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen, en zo ja, of die richtlijn tevens ruimte biedt voor het heffen van een legesbedrag van € 201,00. Anders dan verweerder is de rechtbank van oordeel dat de vraag of de hoogte van de leges in strijd is met de richtlijn niet buiten de omvang

van het geding valt. Reeds in bezwaar heeft eiser immers gesteld dat hij van mening is dat in nationaal recht geen legesbetalingsverplichting kan worden gehandhaafd of ingevoerd, ofwel dat slechts leges mogen worden geheven naar een bedrag gelijk aan hetgeen dient te worden betaald voor de afgifte van een soortgelijk document aan eigen onderdanen. Nu eiser in de gronden van zijn beroep verwijst naar hetgeen hij in bezwaar heeft aangevoerd, dient hetgeen hij ter zitting omtrent de hoogte van de leges heeft aangevoerd als een aanvulling van een reeds eerder aangevoerde grond te worden opgevat. Het verweer van verweerder, zoals uiteengezet in het schrijven van 29 mei 2009, faalt reeds hierom.

3.3.2 Desgevraagd heeft verweerder ter zitting verklaard dat er bij de Commissie klachten zijn ontvangen over de in Nederland gehanteerde legesheffing bij aanvragen om een EG-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen en dat er tussen de Commissie en de Nederlandse regering correspondentie is gevoerd over dit onderwerp. Hierop heeft de rechtbank het onderzoek ter zitting geschorst en verweerder onder meer verzocht deze correspondentie over te leggen. Vervolgens heeft verweerder een brief overgelegd van de Commissie aan de permanent vertegenwoordiger van het Koninkrijk der Nederlanden bij de Europese Unie (hierna: de permanent vertegenwoordiger) van 30 november 2007 waarin de Commissie tot het voorlopig oordeel komt dat de leges die in Nederland worden geheven van onderdanen van derde landen die een verblijfsvergunning aanvragen in de zin van de richtlijn niet stroken met deze richtlijn. In reactie hierop heeft de permanent vertegenwoordiger bij brief van 7 februari 2008 de Commissie medegedeeld dit standpunt niet te delen. Naast deze twee brieven heeft verweerder tevens een met redenen omkleed advies van de Commissie als bedoeld in artikel 226 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschappen van 19 maart 2009 overgelegd (Inbreuk nr. 2006/4995) alsmede de reactie hierop van de permanent vertegenwoordiger van 25 mei 2009. Het met redenen omkleed advies van de Commissie vermeldt onder meer het volgende:

“De Commissie betwist niet dat voor de afgifte van een verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen leges mogen worden (de rechtbank leest: worden) geheven. Deze leges moeten echter wel billijk zijn. Zij mogen onderdanen van derde landen die aan de in de richtlijn gestelde voorwaarden voldoen, er niet van weerhouden de verblijfsvergunning aan te vragen. De leges moeten redelijk zijn en vergelijkbaar met de leges die door de eigen onderdanen en door EU-burgers die gebruikmaken van hun recht van vrij verkeer moeten worden betaald voor de afgifte van soortgelijke documenten. In het licht van de overwegingen 2 en 10 van de richtlijn moeten de hierboven genoemde bepalingen immers zo worden toegepast dat onderdanen van derde landen op dezelfde manier worden behandeld als de eigen onderdanen en mogen zij geen middel vormen om de uitoefening van het verblijfsrecht te belemmeren.”

“De Commissie is van mening dat de in Nederland geheven leges een belemmering vormen voor een doeltreffende toepassing van de richtlijn en voor de toegang tot de rechten die daaraan kunnen worden ontleend.”

“De Commissie kan een bedrag van tussen 201 en 830 euro voor de verwerking van een aanvraag voor de status van langdurig ingezetene, in vergelijking met de 30 euro die door EU-burgers moet worden betaald voor een verblijfskaart, moeilijk als een “billijke” procedure beschouwen. De Commissie is van mening dat dergelijke hoge leges, ongeacht de vraag of zij een terechte vergoeding voor gemaakte kosten vormen, heel gemakkelijk een “middel om de uitoefening van het recht van verblijf voor de rechthebbenden te belemmeren” kunnen zijn, zoals bedoeld in overweging 10 van de richtlijn.”

“Nederland vraagt hoge en onbillijke leges van onderdanen van derde landen en hun gezinsleden die de status van langdurig ingezetene aanvragen, en heeft daardoor niet voldaan aan zijn verplichtingen die voortvloeien uit Richtlijn 2003/109/EG, in het bijzonder uit de artikelen 7, 8, 15 en 16 daarvan, gelezen in het licht van de overwegingen 2 en 10.”

3.3.3 De rechtbank onderschrijft het met redenen omkleed advies in het algemeen en de daaruit hierboven weergegeven overwegingen in het bijzonder en maakt deze tot de hare. Dat betekent dus dat de rechtbank met de Commissie van oordeel is dat de richtlijn wel ruimte biedt voor het heffen van leges voor de afdoening van een aanvraag om een EG-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen, maar dat het heffen van een legesbedrag van € 201,00 het nuttig effect aan de richtlijn ontnemt. Het heffen van een dergelijk legesbedrag moet derhalve in strijd met de richtlijn worden geacht. De reactie van de permanent vertegenwoordiger van 25 mei 2009 doet – daargelaten het feit dat verweerder geen inhoudelijk argument heeft aangevoerd tegen de hoogte van de leges en evenmin heeft verwezen naar voornoemde reactie – aan dit oordeel niet af.

3.4 Nu het heffen van een legesbedrag van € 201,00 in strijd is met de richtlijn zal de rechtbank het beroep gegrond verklaren en het bestreden besluit vernietigen. Gelet hierop behoeven de overige beroepsgronden geen bespreking. Verweerder dient een nieuw besluit te nemen met inachtneming van deze uitspraak.

3.5 Tot slot overweegt de rechtbank als volgt. Verweerder heeft, na daarnaar door de rechtbank te zijn gevraagd, eerst ter zitting van 19 mei 2009 verklaard dat er bij de Commissie klachten zijn binnengekomen over Nederland betreffende het heffen van leges voor de afdoening van aanvragen om een EG-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen en dat er over dit onderwerp tussen de Commissie en de Nederlandse regering is gecorrespondeerd.

Nu, zoals hiervoor reeds is vastgesteld, het onderhavige geschil zich onder meer toespitst op de vraag of de richtlijn ruimte biedt voor het heffen van leges, en zo ja, of die richtlijn tevens ruimte biedt voor het heffen van een legesbedrag van € 201,00, had het op de weg van verweerder als zorgvuldig handelend bestuursorgaan gelegen eerder en uit eigen beweging met die informatie te komen. Door dit na te laten heeft verweerder naar het oordeel van de rechtbank de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, onder meer tot uitdrukking komend in het beginsel van fair play, geschonden. Zij ziet echter geen reden hieruit andere gevolgtrekkingen te maken dan een constatering van deze schending, nu het beroep reeds om redenen als vermeld in rechtsoverweging 3.3.3 gegrond zal worden verklaard.

3.6 De rechtbank ziet in dit geval aanleiding verweerder met toepassing van artikel 8:75, eerste lid, van de Awb te veroordelen in de kosten die eiser in verband met de behandeling van het beroep redelijkerwijs heeft moeten maken. Deze kosten zijn overeenkomstig het bepaalde in het Besluit proceskosten bestuursrecht vastgesteld op € 966,00 (1 punt voor het beroepschrift, 1 punt voor het verschijnen ter zitting en tweemaal 0,5 punt voor het verschijnen ter nadere zitting met een waarde per punt van € 322,00 en wegingsfactor 1).

### III Beslissing

De rechtbank 's-Gravenhage,

recht doende:

- 1 verklaart het beroep gegrond;
- 2 vernietigt het bestreden besluit;
- 3 bepaalt dat verweerder binnen vier weken na verzending van deze uitspraak een nieuw besluit neemt met inachtneming van deze uitspraak;
- 4 veroordeelt verweerder in de proceskosten tot een bedrag van € 966,00;
- 5 bepaalt dat verweerder aan eiser het betaalde griffierecht van € 143,00 vergoedt.

Aldus gedaan door mr. J. de Gans als voorzitter en mr. C. Laukens en mr. E.A. Poppe-Gielesen als leden en door de voorzitter en mr. M.C. Snel-van den Hout, griffier, ondertekend.

De griffier,

De voorzitter,

Uitgesproken in het openbaar op: 24 juli 2009.

#### Rechtsmiddel

Partijen kunnen tegen deze uitspraak hoger beroep instellen bij de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State. De termijn voor het indienen van een beroepschrift bedraagt vier weken na verzending van de uitspraak door de griffier. Het beroepschrift dient één of meer grieven tegen de uitspraak van de rechtbank te bevatten en moet worden geadresseerd aan de Raad van State, Afdeling bestuursrechtspraak, Hoger beroep vreemdelingenzaken, postbus 16113, 2500 BC 's-Gravenhage. Voor informatie over de wijze van indienen van het hoger beroep kunt u [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl) raadplegen.

Afschrift verzonden op:

---